

El fomento de la agricultura ecológica por el programa agroambiental español (2078/92/CEE): perspectivas y realidades

J. Aguirre*, C. García Alarcón, J. E. Malo*, J. J. Oñate**, C. Cummins*, F. Suárez* y B. Peco*.

*Dpto. Interuniversitario de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid. 28049 Madrid.

** Dep. de Medio Ambiente. Universidad Europea de Madrid (CEES). Villaviciosa de Odón, 28670 Madrid.

ABSTRACT

This paper evaluates and compares the area, number of producers and funding covered by the organic farming support scheme under Regulation 2078/92/EEC in the context of (a) government forecasts for the 1994/98 five-year period, (b) the trends in the programme and (c) the dimension of the sector. We conclude that i) the programme is achieving a high degree of acceptance by producers, although the small size of many farms and the diversity of conditions under which it is applied in each Autonomous Region has prevented 37% of the potential area from being subsidised, ii) payments made over the last three years have almost reached the amount forecast for the entire five-year period, as the Government underestimated the number of farmers and, to a larger extent, the farm area to be covered, III) the three year delay in the introduction of application of the Spanish Agri-Environmental Programme, linked to lack of co-ordination between the national and regional governments and budgetary restrictions, has prevented a considerable amount of EU scheme money from being paid out, and iv) the Programme is helping to capitalise the sector. Given the positive response by the organic farming industry, it seems logical to expect the Programme to be extended and provided with more funds.

RESUMEN

Se evalúan y comparan el número de productores, la superficie y el montante económico de las ayudas para la Agricultura Ecológica establecidas bajo el Reglamento 2078/92/CEE considerando (a) las previsiones de la administración para el quinquenio 1994/98, (b) el desarrollo del Programa y (c) la dimensión del sector. Se concluye que i) el programa está obteniendo un alto índice de adscripción entre los productores aunque el pequeño tamaño de muchas explotaciones y las diversas condiciones de aplicación en cada CCAA, motivan que un 37% de la superficie potencial no es subvencionada, II) las cantidades pagadas en los tres últimos años son similares a las previstas para todo el quinquenio, ya que la administración subestimó la inscripción de productores y, en mayor medida, la superficie acogida, III) los tres años de retraso en la aplicación del Programa Agroambiental español, relacionable con la descoordinación administrativa

Estado-CCAA y con limitaciones presupuestarias, ha originado que no se cobrara una considerable cantidad de dinero procedente de Europa. IV) el Programa está ayudando a capitalizar el sector, y ante la respuesta de éste, parece lógico prorrogarlo y dotarlo de más fondos económicos.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la reforma de la Política Agraria Común, el Reglamento 2078/92/CEE, del Consejo, de 30 de junio, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (CEE, 1992), establece un régimen de ayudas de carácter horizontal, destinado, entre otros fines, a fomentar la Agricultura Ecológica (AE).

Pueden ser beneficiarios los titulares de las explotaciones agrarias que se comprometen a asumir el cultivo ecológico según se especifica en el Real Decreto 51/95 y, en su caso, cumpliendo con las estipulaciones de la diversa legislación autonómica. La pérdida de renta ocasionada por la conversión es compensada con una ayuda de cuantía variable. La financiación del Programa en las regiones Objetivo 1, corre a cargo del FEOGA-G en un 75%, del Estado en un 12,5%, y de las administraciones autonómicas en otro 12,5%, reduciéndose la aportación comunitaria a un 50% en las regiones Objetivo 2 y 5b (CEE, 1992).

El seguimiento y evaluación de estos Programas no sólo presenta interés para la Comisión Europea, por ser la entidad financiadora, y para las administraciones estatales como subsidiarias de aquélla; sino también para el propio sector, muy poco desarrollado en comparación con otros países europeos, ya que representa una nueva fuente de ayudas económicas, que puede estimular su crecimiento sin precedentes. Por ello, es importante abordar análisis detallados de lo acontecido a lo largo del periodo de aplicación del Programa, desde su génesis hasta su finalización.

Existe información diversa sobre la puesta en práctica del Reglamento 2078 en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea (Buller *et al.*, en prensa; Comisión Europea, 1997a). También se dispone de datos más precisos acerca de las previsiones y alcance teóricos en el momento de su aprobación, así como de los resultados de la aplicación de algunos programas concretos en el estado español (Viladomiu y Rosell, 1996; Suárez *et al.*, 1997; Peco *et al.*, en prensa). Por otro lado, están sentadas las bases sobre las que se estructurarán e instrumentarán las ayudas que recibirá el sector de la AE, en un futuro muy cercano (Comisión Europea, 1997b). No obstante, en nuestro conocimiento, son inexistentes los estudios rigurosos acerca de la puesta en práctica y resultados del Programa de fomento de la AE, en nuestro país, que sirvieran para evaluar los éxitos y fracasos cosechados en los aspectos social, agrícola, económico y administrativo.

El presente trabajo es una contribución para cubrir esta laguna. Las limitaciones en cuanto a disponibilidad de datos no permiten por el momento más que abordar aspectos generales de ámbito estatal, sin poder entrar en el nivel regional ni en el tratamiento de aspectos más concretos. Para ello, se comparan el número de productores, la superficie y el montante económico de las ayudas considerando (a) las previsiones de la administración para el quinquenio 1994/98, (b) el desarrollo del Programa y (c) la dimensión del sector.

MATERIAL Y MÉTODOS

El análisis de resultados del Programa de AE, que se presenta tiene su base en las previsiones de la administración para el quinquenio 1994/98 (MAPA, 1994), en los resul-

tados del desarrollo del Programa (MAPA 1997a, 1998), y en los datos oficiales sobre AE (MAPA 1993, 1995, 1996, 1997b). Sobre esta base y con la intención de homogeneizar los datos en aras de su comparabilidad, se han realizado diversos cálculos y asunciones que pasamos a detallar.

El periodo de estudio comprende cinco años, lapso de tiempo coincidente con la duración de los contratos a los que se comprometen los agricultores beneficiarios. La administración realizó unas previsiones sobre un periodo de siete años (1994/2000), desglosando las cantidades anuales a pagar excepto para los últimos tres, que compartían una única cantidad. Se ha supuesto que este importe trianual se reparta equitativamente en cada año y así se ha calculado la cifra a pagar prevista para el año 1998 (véase Tabla B del anexo).

De igual forma, se han detallado anualmente los pagos del programa (Tabla C del anexo). Se han adscrito los datos de beneficiarios y de superficies al año contable, para evitar que en el año "n" existan cifras de explotaciones y superficies cuyos pagos constan en el año "n + 1". La falta de datos parciales se ha solventado interpolando y, ya que el ejercicio de 1998 está inconcluso, para este año se ha supuesto que la demanda se ha estabilizado y que no se han incorporado nuevos agricultores ni hectáreas al Programa.

La información general sobre la estructura del sector aparece en la Tabla A del anexo. A ella se han añadido también los pagos potenciales que podría recibir el sector en el caso de que todas las hectáreas se acogieran. Para calcular estos pagos potenciales se han realizado una serie de asunciones que se detallan a continuación.

Sobre la base de los años para los que la información es más completa (1996 y 1997) se han agrupado los cultivos según los tipos subvencionados (véase García Alarcón y Aguirre, 1998) y se les ha aplicado el importe medio que les corresponde dependiendo de su afiliación administrativa. Ante la carencia de información sobre beneficiarios calificados como Agricultor a Título Principal, superficies primadas según tramos y evolución del porcentaje de la prima aplicado conforme al año de contratación, se ha llegado al compromiso de aplicar una reducción del 40 % al pago potencial, como si todas las explotaciones estuvieran inscritas en el Consejo Regulador de AE, autonómico que les corresponda, con la anterioridad estipulada a la firma del contrato.

Con todo ello, se ha calculado la prima media que potencialmente recibiría una hectárea subvencionada, que se ha aplicado a los años 1996 y 1997 (Tabla A del anexo). A pesar de que intuitivamente parecería lógico aplicar este valor a las superficies datadas para años anteriores con el objeto de calcular el importe anual que recibiría el sector, la existencia de explotaciones con superficies de cultivos primables inferiores a las requeridas, el indeterminado número de ellas en periodo de reconversión, y la propia dinámica de aceptación de todo nuevo programa (Oñate y Álvarez, 1997; Rosell y Viladomiu, 1997), hacen poco recomendable su aplicación directa. Es por ello que se ha calculado la prima media por hectárea para los años con datos sobre los pagos (1996 y 1997) y se ha aplicado a la superficie total declarada como ecológica en años anteriores (Tabla A del anexo).

Dado que el porcentaje de la parte total aportado por el FEOGA-G es distinto según esté calificada la zona como objetivo 1 ó 2 y 5b, y las superficies susceptibles de ser subvencionadas se reparten por ambos tipos, a partir de los datos de los años 1996 y 1997 se ha calculado el 71 % como porcentaje medio aportado por el FEOGA-G para el conjunto total de superficies declaradas como AE. (véase Tabla D del anexo).

Las cantidades monetarias han sido calculadas en pesetas constantes de enero de 1998, con el objeto de hacerlas comparables, teniendo en cuenta la inflación (Allué, 1997; Carrasco, 1998).

RESULTADOS

El sector ha evolucionado a lo largo del período de estudio de forma sigmoideal. Las previsiones de la administración auguraban una respuesta lineal por parte de los productores de AE. Sin embargo, la incorporación de los productores al Programa ha ido aumentando exponencialmente (Figura 1) hasta alcanzar el 85 % del sector. Esto representa un 17,65 % más de productores inscritos que los que en un principio había previsto la administración para toda la duración del Programa (Tabla 1).

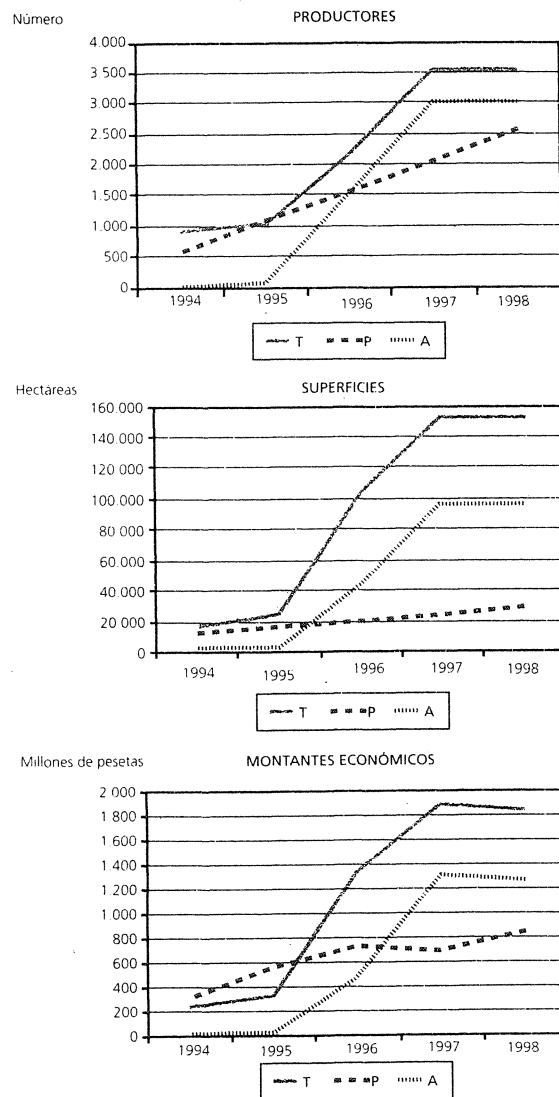


Figura 1. Evolución a lo largo del periodo de estudio de Productores, Superficies y Montantes Económicos. P: previsto por la administración; A: adscrito al programa; T: totales existentes o calculados en el caso del dinero.

Las hectáreas declaradas como ecológicas han aumentado fuertemente durante el período de estudio, hecho éste que no había sido previsto por la administración ya que infravaloró la superficie que potencialmente se acogería (Figura 1). Siguiendo la misma dinámica que los productores, la superficie inscrita ha ido aumentando hasta alcanzar la cifra final del 63,78 %, lo que supone un 244,85 % más que la prevista por la administración (Tabla 1).

	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Productores	P vs T	60,51	100,77	71,73	58,14	72,32
	A vs T	0,00	0,00	71,31	85,05	85,08
	A vs P	0,00	0,00	99,42	146,29	117,65
Superficie	P vs T	67,41	65,34	19,15	15,78	18,49
	A vs T	0,00	0,00	41,66	63,78	63,78
	A vs P	0,00	0,00	217,56	404,24	344,85
Montante económico	P vs T	120,93	172,84	54,16	36,94	52,43
	A vs T	0,00	0,00	34,16	69,78	54,30
	A vs P	0,00	0,00	63,07	188,92	103,57

Tabla 1. Relaciones porcentuales para cada combinación comparativa. P: previsto por la administración; A: adscrito al programa; T: totales existentes o calculados en el caso del dinero. (Fuente: elaboración propia).

Y por último, en cuanto al tema económico, la administración supera en un 21 y un 73 % los pagos previstos durante los primeros años del período de estudio frente a los potenciales que hemos calculado, para, a continuación, rondar el valor medio del teórico calculado. Se termina el período completo pagando un 52,43 % (Figura 1 y Tabla 1). Al igual que en los casos anteriores, el dinero pagado frente al total calculado va aumentando hasta alcanzar el 54,3 % de lo que podría recibir el sector, lo que representa un 3,6 % más de lo que en un principio se había previsto.

DISCUSIÓN

Del examen de los resultados presentados se vislumbra en primera instancia la falta de experiencia de la administración española en este tipo de Programas: la capacidad de acogida que podría ofrecer el sector resultó infravalorada y, en mayor medida aún, la superficie potencialmente subvencionable. La falta de experiencia previa en Programas similares en nuestro país podría explicar en cierta forma esta errónea previsión.

El reparto de las competencias sobre agricultura entre las diferentes Comunidades Autónomas motiva cierta descoordinación en la aplicación de las condiciones para la obtención de los mismos objetivos (García Alarcón y Aguirre, 1998). Por ende, la dinámica del sector en cada una evoluciona acorde con sus características físicas y culturales, y así las Direcciones regionales de agricultura organizan sus servicios de acuerdo con la estructura del sector en su ámbito de competencia. Estas circunstancias se suman para explicar la timidez de las previsiones frente a los resultados obtenidos y más aún, frente a lo que potencialmente podría haber alcanzado el sector.

A pesar de que las previsiones muestran cifras a la baja en los productores y en las superficies, la administración ha reaccionado con agilidad, y en los tres años de aplicación del Programa analizados está pagando la misma cantidad económica. Se está subvencionando a más productores y más superficie que la prevista y se está haciendo durante tres años y no cinco como se pensaba en un principio. Lo que significa que, aún con errores de previsión, el ajuste económico ha sido correcto y el sector no sólo no ha perdido ingresos, sino que incluso, los ha aumentado.

Dadas las características especiales de los cultivos de AE, sorprende observar que un alto porcentaje de superficie (37%) queda fuera del Programa. No se dispone de datos para profundizar sobre este asunto pero tanto tamaños de explotación inferiores a los requeridos, como las diferentes condiciones de aplicación de los compromisos en cada Comunidad Autónoma, podrían ser razones que expliquen esta circunstancia.

Se puede afirmar que el Programa está teniendo un elevado éxito en el sector. Por un lado, destaca el alto porcentaje de productores adscritos frente los totales (85%), y por otro, las superficies inscritas (63,78 % de la total), muy superiores a las previsiones. Por ello, parece lógico impulsar este tipo de Programas en un futuro mejorando las carencias observadas. Pero la organización administrativa necesaria para su financiación dota a cada Comunidad Autónoma de una relevancia tal, que en el caso de aparecer limitaciones presupuestarias regionales, se impone un tope al volumen económico a desembolsar y por tanto, a la cantidad de beneficiarios y superficies subvencionadas. Esta problemática está sujeta a las particulares condiciones en las relaciones administración central-autonómica, condiciones que se estipulan en los convenios de colaboración correspondientes (véase Santamaría, 1998). No podemos pasar la oportunidad de expresar que de las manifestadas deficiencias en estos convenios de colaboración fluyen muchos de los problemas en el suministro de datos, lo que supone una menor disponibilidad de los mismos a escala nacional. Esto redundará en un incremento de las dificultades para elaborar trabajos y estudios de seguimiento de Programas como el aquí analizado.

Y por último, el retraso en la puesta en marcha del Programa Agroambiental español ha supuesto, según nuestros cálculos, una pérdida importante de ingresos para el sector (Tabla D del anexo). La cifra calculada asciende a la cantidad de 535,25 millones de pesetas, de los cuales, algo más de 400 millones hubiesen llegado de dinero europeo. Si bien estas cifras no han supuesto una pérdida irreparable para el sector, los posibles beneficiarios de estas ayudas hubieran podido afrontar en mejores condiciones aquellos duros años de sequía.

CONCLUSIONES

El análisis abordado permite extraer las siguientes conclusiones:

- El Programa de AE, está obteniendo un alto índice de aceptación entre los productores aunque el pequeño tamaño de muchas explotaciones y las diversas condiciones de aplicación en cada Comunidad Autónoma, motivan que un 37 % de la superficie no sea subvencionada.
- Las cantidades pagadas en los tres últimos años son similares a las previstas para todo el quinquenio 1994-98, ya que la administración subestimó la inscripción de productores y, en mayor medida, la superficie acogida.
- Los tres años de retraso en la aplicación del Programa Agroambiental español, relacionable tanto con la descoordinación administrativa Estado-CCAA como con las limitaciones presupuestarias, ha originado que no se cobrara una considerable cantidad de dinero procedente de Europa.
- El Programa está ayudando a capitalizar el sector, y ante la respuesta de este, parece lógico prorrogarlo y dotarlo de más fondos económicos.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se engloba en el Proyecto UE DG VI (FAIR CT95-274), "Implementation and Effectiveness of Agri-environmental Schemes established under Regulation 2078/92". Las opiniones expresadas en este trabajo no reflejan necesariamente el parecer, ni anticipan la futura política, de la Comisión en esta área.

REFERENCIAS

- Allué Téllez, R. 1997 Evolución del índice de precios al consumo e inflación en la Unión Europea durante el período 1985/1996. *Estudios de Construcción, Transportes y Comunicaciones*, 76: 95-115.
- Buller, H., Wilson, G. y Höll, A. En prensa. Implementation and effectiveness of agri-

- environmental schemes established under regulation 2078/92. London: Avebury Publishers.
- Carrasco García, N. 1998. La inflación de la economía española: análisis de 1997 y perspectivas para 1998. *Boletín Económico del ICE*, 2567: 19-25.
- CEE. 1992. Reglamento (CEE) N° 2078/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 30/07/92*, 1: 215785-215790.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1997a. Report from the commission to the Council and the European Parliament on the application of Council Regulation (EEC-2078/92) on agricultural production Methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. COM (97) 20 final. Documents. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1997b. Agenda 2000, por una unión más fuerte y más amplia. COM (97) 2000 final, vol. 1. 90 pp. Bruselas.
- García Alarcón, C. y Aguirre, J. 1998. "Ayudas de la PAC para el fomento de la agricultura ecológica". *Savia, revista de agricultura ecológica*, 5: 27-30.
- MAPA. 1993. Estadísticas sobre Agricultura Ecológica. Subdirección General de Denominaciones de Calidad. Dirección General de Política Alimentaria e Industrias Agrarias y Alimentarias. Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MAPA. 1994. Programas de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección y la conservación del espacio natural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- MAPA. 1995. Estadísticas sobre Agricultura Ecológica. Subdirección General de Denominaciones de Calidad. Dirección General de Política Alimentaria e Industrias Agrarias y Alimentarias. Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MAPA. 1996. Estadísticas sobre Agricultura Ecológica. Subdirección General de Denominaciones de Calidad. Dirección General de Política Alimentaria e Industrias Agrarias y Alimentarias. Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MAPA. 1997a. Análisis de Resultados. Ejercicio 1996. Subdirección General de Diversificación de Actividades y Fomento Asociativo. Dirección General de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MAPA. 1997b. Estadísticas sobre Agricultura Ecológica. Subdirección General de Denominaciones de Calidad. Dirección General de Política Alimentaria e Industrias Agrarias y Alimentarias. Secretaría General de Agricultura y Alimentación. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- MAPA. 1998. Análisis de Resultados. Ejercicio 1997. Subdirección General de Diversificación de Actividades y Fomento Asociativo. Dirección General de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid. (En preparación).
- Oñate, J.J. y Álvarez, P. 1997. El programa de Estepas Cerealistas en Castilla y León. *Revista Española de Economía Agraria*, 179 (1): 297-330.
- Peco, B., Suárez, F., Oñate, J. J., Malo, J. E. y Aguirre, J. En prensa. Ambitions and facts the first steps of agro-environmental regulations in Spain. In: Buller, H., Wilson G., Höll, A. (Eds): *Implementation and effectiveness of agri-environmental schemes established under regulation 2078/92*. London: Avebury Publishers.
- Rosell, J. y Viladomí, L. 1997. El Programa de Compensación de Rentas por reducción de regadíos en la Mancha Occidental y Campo de Montiel. *Revista Española de Economía Agraria*, 179 (1): 231-350.
- Santamaría Arinas, R.J. 1998. Ayudas públicas para el fomento de la agricultura ecológica: la nueva regulación comunitaria. *Actas del II Congreso de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE), Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural*. Pamplona-Iruña, 1996. 321-330 pp.
- Suárez, F., Oñate, J. J., Malo, J. E. y Peco, B. 1997. Las políticas agroambientales y de conservación de la naturaleza en España. *Revista Española de Economía Agraria*, 179 (1): 267-296.
- Viladomí, L. y Rosell, J. 1996. Medio ambiente y PAC. Una primera aproximación a los programas agroambientales españoles. *ICE*, 484: 49-57.

ANEXO

Datos básicos a partir de los cuales se han llevado a cabo las comparaciones mostradas en el apartado de resultados. La confección de los datos se ha explicado en el apartado de material y métodos.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Productores	585	753	909	1.042	2.161	3.526	3.526	3.526
Superficie (miles de ha)	7,85	11,67	17,20	24,07	103,73	152,1	152,1	152,1
Subvención (millones Ptas.)	122,21	171,44	241,59	322,87	1.328,59	1.880,40	1827,41	5.600,89

(Fuente: elaboración propia a partir de MAPA 1993, 1995, 1996, 1997b).

Tabla A. Dimensión del sector productor de AE.

	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Productores	550	1.050	1.550	2.050	2.550	2.550
Superficie (miles de ha)	11,60	15,73	19,86	23,99	28,13	28,13
Subvención (millones Ptas.)	292,15	558,07	719,58	694,57	836,33	2.936,33

(Fuente: elaboración propia a partir de MAPA, 1994).

Tabla B. Previsiones realizadas por la administración española para el quinquenio 1994/98.

	1996	1997	1998	TOTAL
Productores	1.541	2.999	3.000	3.000
Superficie (miles de ha)	43,22	97,00	97,00	97,00
Subvención (millones Ptas.)	453,85	1.312,20	1.275,21	3.041,26

(Fuente: elaboración propia a partir de MAPA 1997a, 1998).

Tabla C. Pagos realizados por el Programa en los años 1996 y 1997; previsiones para el año en curso.

	FEOGA-G	Admón. Española	Total
Cantidad potencial a recibir por el sector al completo	3.976,63	1.624,26	5.600,89
Previsiones hechas por la administración	2.084,79	851,53	2.936,33
Pagos del Programa Agroambiental	2.159,29	881,93	3.041,26

Tabla D. Cantidades aportadas por la UE. (71 %) y por las Administraciones españolas (28 %) en el quinquenio 1994/98 a la AE. (millones de ptas.).